Combinatie van twee functies in een ambt

De Gouverneur onder de loep genomen

Alle wetten van de Nederlandse Antillen en van Aruba moeten door de Gouverneur worden ondertekend. De Gouverneur treedt op als vertegenwoordiger van de Koning en is daarmee hoofd van de regering. Tevens is de Gouverneur vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk der Nederlanden. De vraag is of dit in bepaalde gevallen tegenstrijdige belangen met zich meebrengt en hoe beide hoedanigheden dan toch in een persoon verenigd kunnen worden. Op Aruba is dit vraagstuk thans onderwerp van wetenschappelijk onderzoek.

Door Marjanne Havelaar

In het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is vastgelegd dat de Koning hoofd is van de regering van elk van de drie landen. Uit praktische overwegingen is besloten om voor de Nederlandse Antillen en Aruba een gouverneur te benoemen als vertegenwoordiger van de Kroon. Deze kant van de verantwoordelijkheden van de Gouverneur wordt de majesteitelijke functie genoemd. De gouverneur is echter ook vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk en moet in die hoedanigheid waken over de belangen van alledrie de landen.

Sinds 1 mei 2004 is Fredis Refunjol Gouverneur van Aruba. Frits Goedgedrag volgde in 2002 Jaime Saleh op als Gouverneur van de Nederlandse Antillen.

ONDERZOEK

Staatsrechtdeskundige Luciano Milliard is bezig met een promotieonderzoek, waar de positie van de Gouverneur onderdeel van uit maakt. Een student van hem, Alexander Ferdinand Tromp, studeerde in 2004 af op dit onderwerp aan de Universiteit van Aruba. Naar hun mening vertoont het ambt van Gouverneur merkwaardige trekjes door het samengaan van verantwoordelijkheden, die niet altijd kunnen samengaan. Het vergt volgens hen veel staatsmanschap om de twee hoedanigheden van het ambt in de praktijk op een goede manier te verenigen.

Enerzijds is de Gouverneur een landsorgaan. Hij vertegenwoordigt de Koning en deelt in diens politiek niet-verantwoordelijk zijn. In hun functie ontvangen zij talloze mensen, zowel hooggeplaatste buitenlandse bezoekers als gewone burgers die iets willen vertellen. In de praktijk komt het erop neer, dat de Gouverneur wel zijn handtekening onder wetten moet zetten, maar niet verantwoordelijk is voor de inhoud ervan. Het is theoretisch mogelijk dat de Gouverneur kan weigeren een wet te ondertekenen. In de praktijk komt het echter zelden zover. Iedere week wordt namelijk overleg gevoerd tussen de Gouverneur en de minister-president over alles wat gaande is. Tijdens deze niet-openbare gesprekken heeft de Gouverneur de mogelijkheid om kanttekeningen te plaatsen bij de plannen van het kabinet. Een verstandige minister-president zal rekening houden met het commentaar van de Gouverneur, voordat hij wetten ter ondertekening voorlegt.

Dat de gouverneur bij ondertekening van een wet nooit verantwoordelijk is voor de inhoud ervan heeft te maken met het feit dat hij tekent in zijn 'majesteitelijke functie'. De politieke verantwoordelijkheid blijft namelijk bij het kabinet. In het Antilliaanse en Arubaanse staatsrecht is dan ook geen twijfel mogelijk, wiens wil in geval van een verschil van mening de doorslag geeft: namelijk de wil van de minister. De gouverneur is in die functie letterlijk de plaatsvervanger van de Koning. In het voorkomende geval dat Koningin Beatrix op Aruba of de Nederlandse Antillen is, vervalt dat deel van de gouverneursfunctie dan ook.

Toch kan het voorkomen dat de gouverneur moet weigeren een wet te ondertekenen. Dat heeft te maken met zijn functie als koninkrijksorgaan, waarin de gouverneur een wet moet toetsen op de naleving van het Koninkrijksrecht, internationaal recht en internationale verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. In dit deel van zijn functie is de gouverneur niet de vertegenwoordiging van de Koningin, maar een vertegenwoordiger van de Koninkrijksregering.

Frits Goedgedrag volgde in 2002 Jaime Saleh op als Gouverneur van de Nederlandse Antillen

CONFLICTEN

De combinatie van twee verschillende functies in een ambt heeft in het verleden verschillende keren tot conflicten geleid. Eind 1975 ontstond een ernstige controverse tussen de gouverneur en de vertegenwoordigers van de MEP in de ministerraad, de Staten en de Arubaanse Eilandsraad. Op 12 december liet de minister-president de gouverneur weten dat de Raad van Ministers besloten had de samenwerking met de drie MEP-ministers te beëindigen. Deze ministers zouden de desintegratie van het Land in de hand werken, waardoor zij het welzijn van de Nederlandse Antillen niet langer nastreefden. De minister-president verzocht de gouverneur het drietal te ontslaan. Daarop vroeg de gouverneur aan de Staten of die nog vertrouwen hadden in de MEP-ministers. Hij vond namelijk dat de ontstane situatie de deugdelijkheid van bestuur schaadde.

De MEP reageerde furieus. De statenvoorzitter, van MEP-signatuur, liet weten dat het niet aan ministers is om te oordelen over collega-ministers. Slechts de Staten kunnen het vertrouwen in een minister opzeggen. De gouverneur had het verzoek van de ministerraad dus niet in behandeling mogen nemen.

Uiteindelijk leidde het verzoek van de gouverneur tot een Statenmotie, op grond waarvan op 29 december aan de drie ministers in kwestie het vertrouwen werd opgezegd, waarna het ontslag door de gouverneur alsnog volgde.

STRUYCKEN

Overigens was het ruim twintig jaar eerder ook al eens tot een aanvaring gekomen tussen de Staten en de gouverneur. Bij de opening van de Staten in 1952 verbleef namelijk een groot deel van de Statenleden in Nederland voor de Ronde Tafel Conferentie. Mede daardoor waren er - naast de vervangende voorzitter - slecht twee Statenleden aanwezig om naar de openingsrede van gouverneur Struycken te luisteren. Deze week af van de door de ministerraad goedgekeurde tekst, door een opmerking te maken over de geringe opkomst. Later schreef hij ook een brief aan de Staten hierover. In dit geval had de gouverneur zijn mening voor zich moeten houden, omdat hij in zijn majesteitelijke functie optrad.

Gouverneur Struycken was ook betrokken bij de zogenaamde affaire Van der Meer. In het eerste kabinet Jonckheer werd voorgesteld minister van Justitie Lampe tot gevolmachtigde minister te benoemen en de portefeuille van Justitie onder te brengen bij de minister van Volksgezondheid en Sociale Zaken, Van der Meer. Struycken weigerde echter die benoeming te ondertekenen, omdat Van der Meer zijn advocatenpraktijk niet wilde neerleggen. Volgens de gouverneur waren deze twee posities niet verenigbaar. Jonckheer, Lampe en Struycken vertrokken naar Nederland om te overleggen hoe het conflict kon worden opgelost. Zij kwamen terug met de boodschap dat de gouverneur het landsbesluit dat de benoeming van Van der Meer effectueerde diende te ondertekenen. Hiermee werd de majesteitelijke functie met de daaraan gekoppelde ministeriele verantwoordelijkheid onderstreept.

Een verstandige minister-president houdt rekening met het commentaar van de Gouverneur

Een andere controverse, de 'kwestie De Wit' speelde tussen 1957 en 1959. Journalist De Wit had naar het oordeel van de landsregering, voor het land schadelijke artikelen geschreven. Daarop kreeg Procureur-Generaal (PG) Van Binsbergen opdracht om De Wit uit te wijzen. De PG meende echter hiermee de persvrijheid aan te tasten en weigerde. De PG verzocht de regering om het probleem voor te leggen aan de Rijksregering, de Raad van Advies en het College van Gezaghebbers. De regering op haar beurt weigerde dit en besloot Van Binsbergen te ontslaan wegens insubordinatie. Daar waren de Staten het weer niet mee eens. Die vonden namelijk dat de minister strafvervolging moest instellen, leidende tot uitwijzing. Uitwijzen als *persona non grata* vonden zij in een rechtstaat onaanvaardbaar.

De gouverneur weigerde het ontslag van Van Binsbergen te tekenen, die overigens enige tijd later zelf ontslag nam.

De kwestie was daarmee echter nog niet afgedaan. De nieuwe PG liet De Wit weten dat hij de Antillen moest verlaten. De Wit tekende protest aan bij de gouverneur, die weigerde het bevel tot uitwijzing te ondertekenen en de Kroon daarover berichtte. Door deze laatste daad werd de zaak tot een Koninkrijksaangelegenheid.

Volgens de regering van de Antillen mocht de gouverneur echter helemaal niet weigeren, omdat het een kwestie was van ministeriële verantwoordelijkheid. De gouverneur weigerde echter op basis van zijn bevoegdheid als Koninkrijksorgaan, omdat het over uitwijzing ging. De Raad van State kwam er niet uit en de kwestie leidde op de Antillen tot nieuwe verkiezingen.

Een duidelijk voorbeeld van een situatie waarin de twee functies binnen het ambt van gouverneur moeilijk te verenigen zijn en waarvoor tot op de dag van vandaag geen oplossing is gevonden.

Ook Aruba kreeg in latere jaren te maken met een uitwijzingskwestie. Het ging om de prominente zakenfamilie Mansur, waarvan enkele leden door de Verenigde Staten van criminele activiteiten werden beschuldigd. Gouverneur Olindo Koolman, wiens herbenoeming op dat moment door Nederland werd aangehouden wegens Koolmans te afwachtende houding in een andere zaak, ondertekende het uitleveringsbesluit.

Dat dit geen opportunisme was, maar een vertoon van blijvende daadkracht werd duidelijk toen de gouverneur korte tijd later weigerde het benoemingsbesluit voor ministerskandidaat Glenbert Croes te ondertekenen. Er liep op dat moment een strafrechtelijk onderzoek tegen hem.

MERKWAARDIG

Het gouverneursambt gaat terug tot 1816. Gedurende het koloniale tijdperk was de gouverneur hoofd van het koloniale bestuur. Bijna anderhalve eeuw lang was de gouverneur zowat een alleenheerser, die slechts verantwoording schuldig was aan de Koning. Dit veranderde met de hervorming van het Antilliaanse staatsbestel en met name de invoering van het parlementaire stelsel in 1950, waarmee de eigen verantwoordelijkheid van de bevolking een feit werd.

Voor de positie van de gouverneur bracht dit grote veranderingen met zich mee, waarover dus nog altijd geen honderd procent duidelijkheid bestaat. Tromp concludeert in zijn scriptie dan ook dat "het gaat om een hoogst merkwaardig orgaan, maar dat de gouverneur altijd met eerbied en respect dient te worden behandeld". Milliard verzucht daarover: "Het is een mooi ambt, maar je moet een bijzondere persoonlijkheid bezitten om het naar behoren te kunnen invullen".

Toenmalig gouverneur Olindo Koolman, die op 1 mei 2004 opgevolgd is door Fredis Refunjol, neemt op deze archieffoto de erewacht af.